

De Minister van Financiën
De heer E. Heinen
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Datum
8 april 2025

Ons kenmerk
z2025-001550

Uw brief van
13 januari 2025

Contactpersoon

Uw kenmerk
2024-0000513802

Onderwerp

Wetgevingstoets concept voor wetsvoorstel Wijzigingswet financiële markten 2026

Geachte heer Heinen,

Bij brief van 13 januari 2025 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) geraadpleegd over het concept voor het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Faillissementswet en enige andere wetten op het terrein van de financiële markten (hierna: het concept).

De AP heeft bezwaar omdat van de bepalingen met betrekking tot de uitbreiding van de onderzoeksplicht voor trustkantoren in artikel 68, eerste en tweede lid, van het concept zonder nadere onderbouwing niet vaststaat dat deze toetsing aan punt 1 (*geschiktheid*) en punt 3 (*proportionaliteit*) van het kader in de bijlage doorstaan. Deze bepalingen zullen zonder nadere onderbouwing wegens strijd met hoger recht mogelijk buiten toepassing gelaten moeten worden.

Daarnaast heeft de AP nog een aanmerking op artikel 68, eerste en tweede lid, van het concept (zie paragraaf 3.1) die om aanpassing van het concept vraagt.

Hoofdpijn

- Het concept bevat een voorstel tot uitbreiding van de onderzoeksplicht voor trustkantoren met onderzoek naar door andere trustkantoren geweigerde potentiële cliënten.¹
- Het doel is voorkomen dat potentiële cliënten bij weigering andere trustkantoren blijven benaderen totdat zij worden aangenomen ('trustshoppen').²

¹ Voorgestelde wijziging van artikel 68 van de Wet toezicht trustkantoren.

² Toelichting bij concept p. 2.

Datum

8 april 2025

Ons kenmerk

z2025-001550

- Er ontbreekt een rechtsgrond voor trustkantoren om persoonsgegevens van geweigerde cliënten te bewaren en te verstrekken aan andere trustkantoren ten behoeve van dit doel.
- De wijze van uitvoering van de maatregel en impact op bescherming van persoonsgegevens is niet duidelijk. Proportionaliteit is niet voldoende onderbouwd.

1. Strekking van het concept

Artikel V van het concept regelt dat trustkantoren moeten onderzoeken of een ander trustkantoor dienstverlening heeft geweigerd aan een potentiële cliënt. Het huidige artikel 68 van de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt) bepaalt dat een trustkantoor dient te onderzoeken of een ander trustkantoor diensten verleent of heeft verleend aan een cliënt of doelvennootschap en, indien dat het geval is, dat het trustkantoor bij dat andere trustkantoor navraag moet doen naar gebleken integriteitsrisico's. Artikel 68 regelt nog niet dat een trustkantoor ook onderzoekt of een ander trustkantoor dienstverlening heeft geweigerd aan een potentiële cliënt, dat wil zeggen een cliënt die op voorhand is geweigerd, bijvoorbeeld wegens geconstateerde integriteitsrisico's. Het concept bevat een wijziging van de Wtt waarmee de onderzoeksplicht voor trustkantoren wordt uitgebreid met onderzoek naar door andere trustkantoren geweigerde potentiële cliënten. Dit behelst tevens een uitbreiding van de met de onderzoeksplicht samenhangende verplichting tot informatie-uitwisseling, waaronder de uitwisseling van persoonsgegevens.

2. Wetgevingstoets

3.1 Bewaren en verstrekken van persoonsgegevens van geweigerde potentiële cliënten

In het concept wordt een uitbreiding voorgesteld van de onderzoeksplicht voor trustkantoren met onderzoek naar door andere trustkantoren geweigerde potentiële cliënten.³

De verwerking van persoonsgegevens dient rechtmatig, behoorlijk en transparant te zijn (artikel 8, tweede lid EU Grondrechtenhandvest en artikel 5, eerste lid, onderdeel a, AVG). Daarbij dient de verwerking plaats te vinden op grond van één van de rechtsgronden, zoals genoemd in artikel 6, eerste lid, AVG.

De voorgestelde uitbreiding van de onderzoeksplicht betekent dat een trustkantoor een verzoek moet doen aan andere trustkantoren om na te gaan of een potentiële cliënt mogelijk door deze andere trustkantoren is geweigerd wegens geconstateerde integriteitsrisico's. Voor het doen van een verzoek zullen er persoonsgegevens van de potentiële cliënt worden verstrekt aan de aangezochte andere trustkantoren. Dit veronderstelt dat de aangezochte andere trustkantoren beschikken over de gegevens, waaronder persoonsgegevens, van door hen eerder geweigerde potentiële cliënten. Niet duidelijk is op welke rechtsgrond trustkantoren persoonsgegevens van geweigerde cliënten zouden moeten bewaren.

³ Wijziging van artikel 68, eerste en tweede lid, Wtt.

Datum

8 april 2025

Ons kenmerk

z2025-001550

Volgens bij het ministerie van Financiën ingewonnen informatie dienen trustkantoren op grond van artikel 37, eerste lid, Wtt alle gegevens vast te leggen die nodig zijn voor het cliëntenonderzoek. Daaronder dient volgens het ministerie van Financiën ook te worden verstaan de gegevens die tijdens het cliëntenonderzoek zijn verzameld, maar leiden tot afwijzing (niet aangaan daadwerkelijke relatie).

Artikel 37, eerste lid, Wtt bepaalt dat een trustkantoor dat of een introducerende instelling die uitvoering heeft gegeven aan de voorschriften in hoofdstuk 4 van de Wtt, de daartoe gebruikte gegevens vastlegt. De vastlegging van het cliëntenonderzoek draagt in belangrijke mate bij aan de risicobeoordeling van een trustkantoor ten aanzien van de voorgenomen dienstverlening aan een cliënt. Ook voor het identificeren van een ongebruikelijke transactie, op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), is een goede vastlegging van het doel en de aard van de beoogde dienstverlening van belang.⁴

Artikel 37, vierde lid, Wtt bepaalt dat een trustkantoor de in het eerste en tweede lid van artikel 37 Wtt bedoelde gegevens op toegankelijke wijze bewaart gedurende vijf jaar na het tijdstip van het beëindigen van de zakelijke relatie of tot vijf jaar na het verlenen van de desbetreffende trustdienst. Artikel 39 Wtt bepaalt dat het trustkantoor een dienstverleningsdossier bewaart gedurende vijf jaar na het tijdstip van het beëindigen van de zakelijke relatie of na het verlenen van de desbetreffende trustdienst. Bij onderzoek naar geweigerde potentiële cliënten is er echter geen zakelijke relatie tot stand gekomen en is er geen trustdienst verleend. Deze bepalingen kunnen derhalve niet als rechtsgrond dienen om persoonsgegevens van geweigerde cliënten te bewaren en te verstrekken aan andere trustkantoren ten behoeve van de voorgestelde uitbreiding van de onderzoeksplicht in artikel 68, eerste en tweede lid, Wtt.

De AP concludeert dat in het concept een rechtsgrond ontbreekt voor trustkantoren om persoonsgegevens van geweigerde cliënten te bewaren en te verstrekken aan andere trustkantoren ten behoeve van het doel, te weten het voldoen aan de onderzoeksplicht in artikel 68, eerste en tweede lid, Wtt, zodat aanvulling van de wettekst nodig is.

Voor de volledigheid merkt de AP op dat indien de Wtt wordt gewijzigd in de zin dat daarin alsnog een verplichting wordt opgenomen voor trustkantoren om persoonsgegevens van geweigerde cliënten te bewaren, in de toelichting dient te worden gemotiveerd waarom verwerking van die persoonsgegevens voor de onderzoeksplicht in artikel 68, eerste en tweede lid, Wtt een verwerking voor een verenigbaar ander doel is als bedoeld in artikel 6, vierde lid, AVG.

⁴ Kamerstukken II 2017-2018, 34 910, nr. 3, p. 63.

Datum

8 april 2025

Ons kenmerk

z2025-001550

3.2 Geschiktheid

Het concept dient geschikt te zijn om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te verwezenlijken (*geschiktheid*) (artikel 52, eerste lid, EU Grondrechtenhandvest).

In het SEO-rapport *De toekomst van de trustsector* wordt onder meer het invoeren van striktere regulering om trustdienstshoppen tegen te gaan genoemd als een minder ingrijpende maatregel die mogelijk effectief is in het tegengaan van integriteitsrisico's op het vlak van witwassen.⁵ Of en in hoeverre de voorgestelde uitbreiding van de onderzoeksplicht daadwerkelijk bijdraagt aan het bereiken van dat doel, is in de toelichting bij het concept niet onderbouwd.

De AP concludeert dat de geschiktheid van de voorgestelde uitbreiding van de onderzoeksplicht in artikel 68, eerste en tweede lid, Wtt om het nagestreefde doel te verwezenlijken, onvoldoende is onderbouwd, zodat aanvulling van de toelichting op dit punt nodig is.

3.3 Evenredigheid

In het concept dient de inmenging in het recht op bescherming van persoonsgegevens niet onevenredig te zijn aan het doel, waarbij een afweging dient te worden gemaakt van het belang van het doel in relatie tot de ernst van de inmenging (*proportionaliteit*) (artikel 52, eerste lid, EU Grondrechtenhandvest en artikel 5, eerste lid, onderdeel c, AVG).

De voorgestelde uitbreiding van de onderzoeksplicht betekent dat een trustkantoor een verzoek moet doen aan andere trustkantoren om na te gaan of een potentiële cliënt mogelijk door deze andere trustkantoren is geweigerd wegens geconstateerde integriteitsrisico's. Uit het concept wordt niet duidelijk hoe door een trustkantoor uitvoering moet worden gegeven aan de voorgestelde onderzoeksplicht. Volgens door het ministerie van Financiën hierover verstrekte informatie vindt het onderzoek plaats middels een hit/no hit-uitvraag en worden er tussen trustkantoren geen lijsten bijgehouden. Ervan uitgaande dat het niet in het belang is van een potentiële cliënt om zelf aan te geven dat hij eerder bij een ander trustkantoor is geweigerd wegens integriteitsrisico's, lijkt het voor de handliggend dat een trustkantoor hiertoe bij alle andere trustkantoren met een vergunning van De Nederlandsche Bank een uitvraag doet. Dit betekent een grotere uitbreiding van de verwerking van persoonsgegevens en dus een grotere inmenging in het recht op bescherming van persoonsgegevens dan de verwerkingen die samenhangen met de in artikel 68 Wtt reeds geregelde onderzoeksplichten. Immers, bij de bestaande onderzoeksplichten kan een gerichte uitvraag worden gedaan bij de bestaande of vorige trustdienstverlener van de potentiële cliënt, aangezien die bekend is. Dat zal bij onderzoek naar eerder geweigerde potentiële cliënten doorgaans niet het geval zijn, aangezien in die gevallen immers geen dienstverleningsovereenkomst tot stand is gekomen.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 32545, nr. 180.

Datum

8 april 2025

Ons kenmerk

z2025-001550

De AP concludeert dat uit het concept niet duidelijk wordt hoe de uitvoering van de voorgestelde uitbreiding van de onderzoeksplicht plaatsvindt, wat de impact hiervan is op de bescherming van persoonsgegevens van potentiële cliënten van trustkantoren en hoe dit in verhouding staat tot de effectiviteit van de maatregel (zie paragraaf 3.2). Hierdoor is de proportionaliteit van de voorgestelde uitbreiding van de onderzoeksplicht niet voldoende onderbouwd, zodat aanvulling van de toelichting op dit punt nodig is.

Werklast AP

De AP merkt op dat het concept naar verwachting niet zal nopen tot extra inzet door de AP.

Datum

8 april 2025

Ons kenmerk

z2025-001550

Openbaarmaking

Deze wetgevingstoets wordt binnen twee weken op de website van de AP gepubliceerd.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen
voorzitter

Datum
8 april 2025

Ons kenmerk
z2025-001550

-Bijlage

--*--

Toetsingskader AP

De AP beziet of het concept met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens strookt met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (EU), de AVG (Verordening 2016/679) of de Richtlijn politie en Justitie (richtlijn 2016/680), de algemene rechtsbeginselen van de EU en het overige relevante recht, waarbij onder meer voldoende aannemelijk moet zijn gemaakt dat voldaan wordt aan het evenredigheidsbeginsel, doordat:

1. het concept geschikt is om de nagestreefde doelstelling van algemeen belang of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen te verwezenlijken (*geschiktheid*);
2. het doel niet redelijkerwijs even doeltreffend kan worden bereikt op een andere wijze, die de grondrechten van de betrokkenen minder aantast (*subsidiariteit*);
3. de inmenging niet onevenredig is aan dat doel, wat met name een afweging impliceert van het belang van het doel en de ernst van de inmenging (*proportionaliteit*);
4. het concept voldoende duidelijk en nauwkeurig is over de reikwijdte en in de toepassing voorspelbaar is (*rechtszekerheid*);
5. het concept voldoende aangeeft in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, en aldus waarborgt dat de inmenging tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt (*inhoudelijke en procedurele waarborgen*) en
6. het concept verbindend is naar nationaal recht (*verbindendheid naar nationaal recht*).

De AP slaat daarbij in het bijzonder acht op de rechten van betrokkenen en de overeenstemming van het concept met artikel 6, eerste en derde lid, en 9, van de AVG (Verordening 2016/679), dan wel 8 en 10 van de Richtlijn politie en Justitie (richtlijn 2016/680) en met de in artikel 5 van de AVG dan wel artikel 4 van de Richtlijn vastgestelde beginselen. Hieruit volgt onder andere dat:

- (a) verwerkingen *rechtmatig, behoorlijk en transparant* moeten zijn ten aanzien van de betrokkene;
- (b) dat persoonsgegevens alleen mogen worden verzameld voor *welbepaalde, nadrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doeleinden*; en
- (c) verwerkingen *toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat voor de doeleinden noodzakelijk is*.

--*--